

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia epätarkkuuksia.

ASiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

esityslista 51/2001 vp

HE 69/01 vp laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 30.5.2001 KELLO 9

HE 69/01 vp laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen keskeiseen lakiehdotukseen liittyy useita erilaisia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Ainakin tärkeimpiä niistä on käsitelty perustelujen säätämisyjärjestysjaksossa. Jakso on epätavallisen laaja ja myös varsin huolella laadittu. Myös koko esitys on nähdäkseni huolella laadittu ja siinä on sekä säännöstekstissä että perusteluissa pyritty noudattamaan sellaista täsmällisyyttä, jota perustuslakiin liittyvissä kysymyksissä tarvitaan. Kun ehdotukseen liittyy merkittäviä periaatteellisia kysymyksiä, olen katsonut tarkoituksenmukaiseksi ensin tarkastella joitakin perustelujen säätämisyjärjestysjaksossa esitettyjä näkökohtia ja sen jälkeen kommentoida joitakin ehdotuksen yksityiskohtia.

Perusoikeusjärjestelmän kannalta luultavasti merkittävin asia ehdotuksessa on vartijoiden toimivalta. Säätämisyjärjestysjaksossa sitä on käsitelty vajaan kahden sivun verran. Jaksossa ei ymmärrettävästi(?) ole pohdittu sinänsä tärkeää taustakysymystä, missä määrin ja millä edellytyksillä julkisen vallan resurssointiratkaisut voivat käydä perusteeksi sille, että yksilön perusoikeuteen puuttumisvaltaa uskotaan viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Sitäkin voisi olla aihetta pohtia. (Perusteluissa aiempaan (ss. 25-26 taitteessa) todetaan vartijoiden tosiasiaa jonkin verran hoitavan myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtäviä ja todetaan ikään kuin annettuna syykin: "Tällaiseen tilanteeseen on ajaututtu, koska poliisi ei pysty nykyisillä voimavaroillaan hoitamaan vartijoiden nyt suorittamia tehtäviä.") Jaksossa viitataan joihinkin perustuslakivaliokunnan ratkaisuihin Joissa on käsitelty mahdollisuutta uskoa voimakeinojen käyttövaltaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Viittaukset jäävät kuitenkin lyhyiksi ja saattavat antaa jonkin verran sävyttyneen kuvan valiokunnan linjasta. Niiden yhteydessä on myös esitetty pari lausumaa, joita ei oikein voida pitää asianmukaisina.

Jaksossa todetaan mm.(s. 127,II palsta) "Vartijalle esitettyjen, jokamiehen oikeuksia laajempien toimivaltuuksien käyttämisessä ei olisi kysymys merkittävän julkisen vallan käytöstä, koska toimenpiteen perusteena oli toimenpiteen kohteeksi joutuneen henkilön lainvastainen menettely..." Lausuma avaa erikoisia perspektiivejä ja sopii kovin huonosti jaksoon, jossa hallitus esittää käsityksensä perusoikeussuojan merkityksestä ko. yhteyksissä. Lainvastainen käytös voi olla oikeutuksena joillekin yksilöön kohdistuville toimenpiteille, mutta se ei voi poistaa tai vähentää näiden toimien merkitystä julkisen vallan käyttönä, yhtä vähän kuin poliisin suorittama pidätys muodostuu vähemmän julkisen vallan käytöksi sen vuoksi, että kyseessä on henkilö, jonka epäillään tehneen rikoksen.

Vähää myöhempana (s.127 ja 128 taitteessa) todetaan: "Vartijan jokamiehen oikeutta laajemmalla oikeudella estää luvaton tunkeutuminen ei myöskään puututtaisi tunkeutujan perusoikeuksiin, koska perusoikeudet eivät suojaa laitonta toimintaa." Tämäkin toteamus on yleisyydessään erikoinen hallituksen esittämäksi. Perusoikeudet eivät sinänsä tietysti tähtää laittoman toiminnan suojaamiseen, mutta laittomaan toimintaan syyllistyminen ei tietysti siirrä ketään (kaiken) perusoikeussuojan ulkopuolelle. Laittomaan toimintaan syyllistyneeseen (siitä epäiltyyn) kohdistettavissa voimakeinoissa on miltei väistämättä kysymys (mm.) henkilökohtaisen vapauden ja

ruumiillisen koskemattomuuden suojasta ja aina erikseen joudutaan harkitsemaan, millä edellytyksillä laittomaan toimintaan syyllistyminen riittää perusteeksi minkäkinlaiselle vapauden tai koskemattomuuden rajoitukselle.

Edellä siteeratun lausuman jälkeen (s. 128, I palstan alussa) viitataan mm. kotirauhan suojan piirin kaventumisesta seuranneeseen hätävarjelun käyttöalan supistumiseen ja katsotaan olevan "tarkoituksenmukaista", että vartijoilla säilytettäisiin nykyisenkaltaista suppeampi julkisrauhan suojaamispaikkoja koskeva poistamisoikeus. Tarkoituksenmukaisuus voi kuitenkin heikosti perustella sitä, minkälaisia voimankäyttövaltuuksia sanktioidaan jollekin ammattiryhmälle viranomaiskoneiston ulkopuolella.

Jaksossa on itse asiassa kuitattu vähin vaivoin se, miten perustuslakivaliokunta on suhtautunut voimakeinojen käyttämisen antamiseen poliisin tai yleensä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Valiokunta on eri vaiheissa kiinnittänyt huomiota mm. siihen, kuinka tilapäisestä tiettyyn tilanteeseen sidotusta tai pysyvästä toimivallasta on kysymys, tapahtuuko toiminta poliisin välittömässä ohjauksessa, tapahtuuko se virkavastuulla ja mikä on toimivallan käyttäjien koulutus ja kokemus. Valiokunnan 1990-luvun alun jälkeisestä käytännöstä voidaan tähän listata seuraavia kannanottoja.

Pevl 1/94 vp koski lakia turvatarkastuksista lentoliikenteessä. Valiokunta viittasi siihen periaatteeseen, että julkista valtaa käyttävät vain viranomaiset ja virkamiehet ja totesi, että tämän ei ole kuitenkaan katsottu merkitsevän ehdotonta estettä uskoa julkisen vallan käyttövaltaa rajoitetusti myös muille. Valiokunta viittasi aikaisempaan lausuntoonsa, jossa esillä olevien tarkastusvaltuuksien kaltaisia valtuuksia oli pidetty mahdollisena uskoa myös henkilölle, joka ei ollut virkasuhteessa valtioon, "kunhan hän on rikosoikeudellisessa mielessä virkavastuussa toiminnastaan". Tämän mukaisesti valiokunta katsoi, että koska ehdotetut turvatarkastajat kuuluivat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin, ei turvatarkastaja-käsitteen laajuus estänyt lain käsittelemistä tavallisena lakina. Valiokunta kuitenkin suhtautui - aikaisempaan käytäntöönsä viitaten - selvän kielteisesti siihen, että voimakeinojen käyttöön olisivat olleet oikeutettuja muut turvatarkastajat kuin poliisi, rajavartio- ja tullimiehet ja katsoi että lakiehdotus oli ehdotetussa muodossaan tämän vuoksi käsiteltävä poikkeuslakina.

Pevl 15 ja 15 a/94 vp koskivat poliisilakia. Nimetylle henkilölle annettavista erityisistä poliisivaltuuksista valiokunta totesi, että ko. säännös "muodostaisi yleisluonteisen perusteen sille, että muilla kuin virkamiehillä voisi olla jatkuvaluonteinen ja itsenäistä harkintaa sisältävä oikeus käyttää poliisille kuuluvia voimakeinoja. Tällaisena säännös vaatii... perustuslainsäätämisyjärjestystä" Tavallinen lainsäätämisyjärjestys oli kuitenkin mahdollinen, jos säännöstä korjattiin niin "että erityiset poliisivaltuudet eivät voi sisältää oikeutta käyttää voimakeinoja, ellei kyseinen henkilö ole valtion virassa." - Poliisia avustavan henkilön valtuuksien valiokunta totesi eroavan äsken mainituista valtuuksista sikäli, että niissä oli kysymys "poliisin tietyn konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esille tulevasta ja siten tilapäisestä tarpeesta saada sivulliselta apua tehtävää suoritettaessa." Valiokunta piti sivulliselle tällaisessa tilanteessa annettavaa valtuutta voimakeinojen käyttöön valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, jos sen "sallittavuus rajataan tilanteisiin, joissa poliisin on erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävänsä suorittamiseksi välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun. Näin rajattu sivullisen oikeus käyttää pakkokeinoja tulee lisäksi selvästi kytkeä säännöksissä tapahtuvaksi poliisin ohjauksessa." - Myös

täydennyspoliisien oikeus voimakeinojen käyttöön oli valiokunnan mielestä mahdollista toteuttaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Pevl 22/94 vp koski tullilakia. Aikaisempaan kannanottoonsa viitaten valiokunta piti tullimiestä avustavalle henkilölle ehdotettua oikeutta käyttää voimakeinoja valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä samoin sanoin kuvatuilla edellytyksillä kuin edellä on esitetty poliisia avustavien henkilöiden osalta.

Pevl 8/95 vp koski poliisin tehtävien suorittamista puolustusvoimissa. Valiokunta totesi, että puolustusvoimien erinäisille virkamiehille sinänsä on mahdollista antaa poliisimiehille säädetyt toimivaltuudet. Voimakeinojen käyttöoikeuden osalta valiokunta kuitenkin viittasi siihen, että tällaisia valtuuksia yllensä tulisi uskoa vain poliisille. Tämän taustalla oli näkemys poliisin erityisesti "koulutuksen avulla hankkimista valmiuksista huolehtia tällaisista perusoikeussuojan kannalta herkistä valtuuksista". Valiokunta katsoi ehdotuksen säännöksen ko. valtuuksia käyttämään oikeutetuista virkamiehistä hyvin avonaiseksi ja edellytti sitä täsmennettäväksi, jotta laki voitaisiin käsitellä tavallisena lakina. Valiokunnan esittämään täsmennysehdotukseen sisältyi nimenomainen viittaus ko. virkamiehiltä vaadittavasta ko. tehtäviä vastaavasta koulutuksesta.

Pevl 38/97 vp koski lakia puolustusvoimien virka-avusta poliisille. Ehdotuksen mukaan virka-apuosastoon kuuluvalla, joka suoritti virka-aputehtävää, oli oikeus poliisimiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa ja joita tilanne huomioon ottaen voitiin pitää puolustettavina. Valiokunta katsoi säännöksessä ongelmalliseksi mahdollisuuden uskoa voimakeinojen käyttämistä muille kuin siihen koulutetuille virkamiehille. Valiokunta piti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä säännöksen täydentämistä niin, että siitä ilmeni voimakeinojen käyttämisen poikkeuksellisuus ja että voimakeinot oli rajattu vain siihen, mikä oli tarpeen poliisin erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävän suorittamiseksi.

Pevl 17/98 vp koski lakia rajavartiolaitoksesta. Lausunnon alkujaksossa valiokunta tähdensi sitä, "että pelkästään virkamiesasemassa olevien henkilöiden tulee voida käyttää yksilön perusoikeuksiin ulottuvia valtuuksia ja että heillä on oltava tähän riittävä koulutus ja muu pätevyys." Sivullisten oikeudesta avustaa rajamiestä myös voimakeinoja käyttämällä valiokunta totesi ko. säännöksen vastaavan niitä kriteerejä, joita valiokunta oli pitänyt välttämättöminä tällaisessa sääntelyssä, ja viittasi lausuntoonsa 15/94 vp.

Pevl 44/98 vp koski lakia järjestyksenvallvojoista. Valiokunta viittasi aikaisempaan käytäntöönsä ja totesi, että lakiehdotus oli "päällisin puolin" selvästi ristiriidassa sen kanssa. Valiokunta kuitenkin katsoi, että asiaa on "syytä eritellä lähemmin". Valiokunta totesi järjestyksenvallvojen tehtäväkentän olevan niin laaja-alainen, että poliisin voimavarat eivät riitä näistä järjestyksenpito-tehtävistä huolehtimiseen. Usein olivat kyseessä tilaisuudet Joissa poliisin säännönmukainen läsnäolo ei ollut luontevaa. Ko. tilaisuuksissa tai tapahtumissa oli järjestyksenpito perinteisesti kuulunut järjestysmiehille. Näistä syistä valiokunta piti hyväksyttävänä ehdotuksen perusratkaisua siitä, että järjestyksen ja turvallisuuden

ylläpitäminen tällaisissa tilaisuuksissa kuului lähtökohtaisesti järjestyksenvalvojille, "siis yksityishenkilöille, jotka kuitenkin ovat rikosoikeudellisessa mielessä virkamiehiä." Valiokunta pani kantaansa päätyessään erityisen painon sille seikalle, "että järjestyksenvalvojan valtuudet, voimankäyttö mukaan luettuna, aina liittyivät varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja ovat siis tapauskohtaisia ja myös ajallisesti rajallisia."

Pevl 2/99 vp koski lakia turvatarkastuksista tuomioistuimissa. Ehdotuksen mukaan voimakeinojen käyttämisvalta turvatarkastuksissa kuului vain poliisimiehelle tai tuomioistuimen palveluksessa olevalle virkamiehelle. Ongelmallista asiassa oli lähinnä vain se, että turvatarkastuksen suorittajaksi määrätyllä vartiointiliikkeen vartijalla oli ehdotuksen (viittausten) mukaan oikeus käyttää tarkastuksen yhteydessä myös voimakeinoja. Valiokunta viittasi poliisin voimavarojen riittämättömyyteen ja siitä johtuvaan tarpeeseen käyttää myös yksityisiä vartijoita turvatarkastajina. Voimakeinojen käyttö henkilön poistamiseksi tuomioistuimen tiloista oli todennäköisesti varsin harvoin esille tuleva tilanne, mutta silloin oli tarpeen, että valtuus oli muutenkin tarkastuksesta huolehtivan vartijan käytettävissä. Valiokunta katsoi ehdotuksen olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa, mutta korosti samalla riittävän koulutuksen ja ominaisuuksien puolesta sopivuuden vaatimista vartijoilta jo laissa.

- - - - -

Säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa on erikseen käsitelty myös kysymyksiä, jotka liittyvät hallintotehtävien antamiseen muille kuin viranomaisille, siis perustuslain 124 §:n sisältöön. Perustelluissa todetaan mm. (s. 129, I palsta alhaalla), että vartijan valtuuksien käsittelyssä on jo käynyt ilmi, että vartijan toimivaltuuksissa ei ole kyse PL 124 §:ssä tarkoitetusta merkittävän julkisen vallan käytöstä. Kuten edellä totesin, en pidä perustelujen "todistelua" tuossa kohdassa vakuuttavana. Minusta on myös vähintään ongelmallista operoida PL 124 §:n soveltamiseen liittyvässä argumentaatiossa sillä, että vartiointitoiminnassa on kyse palvelujen tuottamisesta (s. 129, II palsta), kun keskeinen kysymys ehdotuksen suhteessa PL 124 §:ään kuitenkin on vartijoiden toiminnan luonne (julkisena tehtävänä) ja toimintaan sisältyvä (julkisen) vallan käyttö.

- - - - -

Miten vartijoiden toimintaa ja toimivaltaa sitten olisi perusratkaisultaan arvioitava perustuslakivaliokunnan em. käytännön ja PL 124 §:n valossa. Vartijoilla on selvää valtaa käyttää voimatoimia. Nämä valtuudet eivät ole "yksityisiä" sillä tavoin, että ne rajoittuisivat vain hätävarjeluun ja jokamiehenoikeuteen ja yksityisiin tiloihin. Valtuudet ulottuvat laajemmalle kuin jokamiehenoikeus, valtuuksia käytetään selvästi julkisissakin tiloissa, valtuuksien käyttämisen todetaan liukuneen tosiasiaa myös jonkin verran yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtimisen puolelle, valtuuksien käyttäjät eivät ole mitään syntyneisiin tilanteisiin joutuneita yksityishenkilöitä, vaan säännellyn, valvotun ja koulutusta edellyttävän ammatin edustajia. Valtuuksien käyttäminen ei ole poliisin avustamista jossakin kriittisessä tilanteessa poliisin ohjauksessa eikä valtuuksien käytettävyys rajaudu johonkin tilaisuuteen tai ole muuten johonkin ajankohtaan rajoitettu.

Minusta on vaikea päätyä muuhun lopputulokseen kuin että vartiointitoiminnassa on (ainakin osaksi) kysymys PL 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta tehtävästä. Tulkintakysymykseksi jää, vaarantaako ehdotettu järjestely perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia ja joutuuko

se siten ristiriitaan em. perustuslainkohdan kanssa.. Oikeusturvan mahdollisen vaarantumisen voi katsoa riippuvan mm. siitä, kuinka koulutettuja ja valvottuja vartijat ovat. Onko kyseessä sellaisen merkittävän julkisen vallan käyttö, joka PL 124 §:säännöksen mukaan kuuluu vain viranomaisille, on tulkintakysymys. Kyseessä ovat merkittävät perusoikeuksiin puuttumisvaltuudet ja toiminta, jonka volyymi ja henkilömäärät ovat j! o nyt melko suuret ja ilmeisesti ovat kasvamassa. Voidaan hyvin katsoa, että kyseessä siten on (tai tulee käytännön kehityksen myötä olemaan) kaikkineen merkittävä julkisen vallan käyttö. PL 124 §:n sanamuodossa ei toisaalta edellytetä koko ko. toimintajärjestelyn merkittävyyttä, vaan siinä puhutaan tehtävistä, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Edellä viitattu perustuslakivaliokunnan käytäntökin oikeastaan lähtee siitä, että perusoikeuksiin (voimakeinoin) puuttumisvalta on sellaista merkittävää julkista valtaa, jonka käyttö kuuluu vain viranomaisille.

Jos ehdotuksen perusratkaisuja verrataan valiokunnan edellä selostettuun käytäntöön, näyttää selvältä, että se ei vastaa niitä vaatimuksia Joita järjestyksenvälvojiä ja turvatarkastuksia tuomioistumissa koskeneita ratkaisuja varhempi käytäntö varsin johdonmukaisesti asetti. Vakiintuneisuudessaan ja ei-tilannesidonnaisuudessaan ehdotus ei oikein vastaa myöskään niitä vaatimuksia, joita järjestysmiehiä koskevassa lausunnossa esitettiin. Ehdotuksessa ei navakakseni missään myöskään esitetä, että vartijat toimivat virkavastuulla. Mitä päätelmiä voidaan tehdä turvatarkastuksia tuomioistuimissa koskeneesta lausunnosta, on vaikea sanoa. Voidaan kuitenkin todeta, että ko. laissa järjestetty toimivalta on paitsi alueellisesti myös ajallisen keston ja valvontakohteiden moninaisuuden kannalta oleellisesti suppeampi kuin nyt ehdotetun lain mukainen toimivalta. Ehdotettu laki ei siten vakuuttavasti vastaa myöskään em. kahden lausunnon kriteereitä.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee hallituksen esitystä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 69/2001 vp).

1. Elinkeinovapaus

Vartioimisliiketoiminta olisi yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan lakiehdotuksen mukaan edelleenkin luvanvarainen elinkeino. Näiltä osin lakiehdotusta on arvioitava perustuslain 18.1 §:ssä säännellyn elinkeinovapauden rajoituksena. Pidän selvänä, että vartioimisliiketoiminnan luvanvaraistamista edellyttää painava yhteiskunnallinen intressi ja että luvanvaraistaminen on välttämätön tämän intressin tyydyttämiseksi. Perustuslakivaliokunta on käytännössään lisäksi edellyttänyt lupasääntelyltä sellaista täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, että elinkeinoluvan myöntäminen yleensä perustuu laillisuus- eikä tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Ehdotuksen 4 §:ssä on kuitenkin omaksuttu sääntelyratkaisu, joka jättäisi luvasta päättäjälle myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Viranomaisen harkintaa vielä korostaa se, että luvan edellytykset on myös säännelty osittain varsin väljin ja tulkinnanvaraisin ilmauksin. Luonnollisten henkilöiden kohdalla edellytyksenä olisi 4.1 §:n mukaan, että hakija "tunnetaan rehelliseksi ja luotettavaksi ja on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva" (2 kohta) ja että hän "varallisuutensa puolesta kykenee huolehtimaan toiminnasta hyvin" (4 kohta). Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan pitänyt vaatimusten lupaharkinnan laillisuusharkintaluonteisuudesta täysin ehdottomana. Niinpä ase-alan elinkeinolupaa koskevia säännöksiä valiokunta on katsonut, että "tässä tapauksessa voidaan kuitenkin katsoa niin vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltavan asealan valvomista, että lupien myöntämiseen voi jäädä harkintaa". Myös nyt "vahvat yhteiskunnalliset intressit" puoltavat kysymyksessä olevan elinkeinotoiminnan valvontaa siten, että voidaan perustella lupaviranomaisen harkinnan ulottamista laajemmalle kuin vain oikeusharkintaan.

Vartioimisliikeluvan myöntämisestä esittämäni näkökohdat pätevät myös vartioimisliikkeen vastaavaksi hoitajaksi, vartijaksi ja turvasuojaajaksi hyväksymiseen (20.1, 24.1 ja 37.1 §). - Säännösehdotukset vartioimisliikeluvan sekä vastaavaksi hoitajaksi, vartijaksi ja turvasuojaajaksi hyväksymisen peruuttamisedellytyksistä (46-50 §) ovat riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Sekä luvan myöntämistä ja hyväksymistä että niiden peruuttamista koskeviin päätöksiin voidaan hakea muutosta ehdotuksen 60 §:n mukaisesti.

2. Vartijan toimivaltuudet

Vartijan toimivaltuudet olisivat lakiehdotuksen nojalla pääsääntöisesti rikoslain 3 luvussa ja pakkokeinolain 1 luvun 1 §:ssä säänneltyjen ns. jokamiehen oikeuksien varassa. Näiden lisäksi vartijalla olisi kuitenkin lakiehdotuksen 28.2 §:n nojalla oikeus poistaa henkilö rikoslain 24 luvun 3 §:ssä tarkoitetusta julkisrauhan alaisesta paikasta, tarvittaessa voimakeinoja käyttäen. Lisäksi vartijalla olisi ehdotuksen 28.4 §:n mukaan oikeus tehdä turvallisuustarkastus jokamiehen kiinniotto-oikeutta käyttäessään. Pidän riidattomana, että 28.2 ja 28.4 §:n sisältämiin perusoikeusrajoituksiin on hyväksyttävä peruste ja että myös täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta sekä suhteellisuutta koskevat vaatimukset täyttyvät. Viime mainitun vaatimuksen kannalta merkitystä on myös 29-31 §:n voimankäyttövälineitä ja koiran mukana pitämistä koskevilla säännöksillä.

Oikeusturvavaatimuksen kannalta olennaisessa asemassa ovat vartijaksi hyväksymiseen vaadittavat edellytykset, joihin kuuluu myös vartijan peruskoulutus tai - milloin kyse on väliaikaiseksi vartijaksi hyväksymisestä - väliaikaisen vartijan koulutus (24.1 §:n 2 kohta ja 25.1 §) samoin kuin vartijan asua ja vartijakorttia koskevat 32-34 §:n säännökset. Katson, että lakiehdotus täyttää myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan oikeusturvavaatimuksen.

Vartijan toimivaltuuksien arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon myös se, että valtuuksia käyttää muu kuin virkamies; kysymys on perustuslain 124 §:n piiriin kuuluvasta julkisen vallan käytöstä. Kyseisen säännöksen mukaan "merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan ... antaa vain viranomaisille". Tällaisena julkisen vallan käyttönä on hallituksen uutta perustuslakia koskevassa esityksessä (1/1998 vp) pidetty - perustuslakivaliokunnan aikaisempaan käytäntöön viitaten - muun muassa itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta on järjestyksenvälvojiä koskevaa lakiehdotusta arvioidessaan (PeVL 44/1998 vp) kuitenkin pitänyt "valtiosäännön kannalta hyväksyttävänä ... perusratkaisua siitä, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tällaisissa tilaisuuksissa kuuluu lähtökohtaisesti järjestyksenvälvoille, siis yksityishenkilöille, jotka kuitenkin ovat rikosoikeudellisessa mielessä virkamiehiä". Valiokunta jatkoi argumentaatiotaan seuraavasti:

"Valiokunta on tähän kantaan päätyessään antanut erityisen painon sille seikalle, että järjestyksenvälvojan valtuudet, voimankäyttö mukaan luettuna, aina liittyvät varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja ovat siksi tapauskohtaisia ja myös ajallisesti rajallisia. Tällaisessa esityksen mukaisessa lainsäädäntöratkaisussa on kysymys siitä, että julkinen valta säännöstämisvaltaansa käyttäen pyrkii luomaan edellytykset järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiselle kyseisissä tilaisuuksissa ja näin täyttämään hallitusmuodon 6 §:n 1 momentista johtuvan toimintavelvoitteensa."

Olen itse suhtautunut Lakimies-lehdessä v. 1999 julkaisemassani artikkelissa kriittisesti argumentaatioon, jossa henkilökohtaista turvallisuutta koskevalla perusoikeussäännöksellä ja julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuudella perustellaan perustuslain esitöistä selkeästi ilmenevän 124 §:n tulkintalinjan lieventämistä. Esillä olevan lakiehdotuksen kannalta on todettava, että vartijoille 28 §:n 2 ja 4 momentissa esitetyt toimivaltuudet edustavat sellaista hallituksen perustuslakiesityksessä ja sitä edeltäneessä perustuslakivaliokunnan käytännössä merkittävänä pidetty julkisen vallan käyttämistä, jota ei olisi voitu uskoa muille kuin viranomaisille. Sen sijaan lausunnossa 44/1998 vp omaksuttua linjaa seurattaessa on varmaankin mahdollisuus nytkin perustella perusoikeuksiin puuttumis- ja voimankäyttöoikeuden uskomista muille kuin viranomaisille.

3. Vartioimisliiketoiminnan suhde perustuslain 124 §:ään

Erikseen on vielä tarkasteltava sitä, onko vartioimisliiketoiminnassa kokonaisuudessaan kyse sellaisista julkisista hallintotehtävistä, joita tarkoitetaan perustuslain 124 §:ssä. Tässä suhteessa olennaista on arvioida toiminnan suhdetta poliisille kuuluviin tehtäviin.

Poliisin tehtävänä on poliisilain 1.1 §:n mukaan "oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen". Lakiehdotuksen 2 §:n 3 kohdassa vartioimistehtävä määritellään omaisuuden vartioimiseksi, henkilön koskemattomuuden suojaamiseksi sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneiden rikosten paljastamista samoin kuin näiden tehtävien

valvomiseksi. Lakiehdotuksen 9.1 §:n mukaan vartioimisliike ei saisi ottaa vastaan toimeksiantoa, joka sisältää sitoumuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Säännösehdotus viittaisi siihen, että näiltä osin päällekkäisyyttä poliisiviranomaisten hoidettavana olevien julkisten hallintotehtävien kanssa ei olisi. On kuitenkin korostettava, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ja samalla poliisille varattujen tehtävien täsmällinen määrittely on vaikeaa, mihin viittaavat myös esityksen perusteluissa mainitut kauppakeskus- ja ravintolaesimerkit. Lisäksi rikosten ennalta estämisen ja paljastamisen osalta päällekkäisyys vartioimistehtävien ja poliisille poliisilain mukaan kuuluvien tehtävien välillä on ilmeinen. Sitä, mitä kuuluu perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuihin julkisiin hallintotehtäviin, ei myöskään voida ratkaista yksinomaan viranomaisten tehtäviä nykyisin sääntelevän lainsäädännön nojalla. Kun vielä otetaan huomioon edellä jo tarkastellut vartijoiden jokamiehen oikeuksien laajemmat toimivaltuudet, katson, että vartioimisliiketoimintaa on myös kokonaisuutena arvioiden pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä, jonka uskomisessa muulle kuin viranomaisille on noudatettava tässä pykälässä säädettyjä vaatimuksia.

Niinpä lakiehdotuksen olisi annettava takeet siitä, että vartioimisliiketoiminta ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tässä suhteessa lupa- ja hyväksymismenettelyä samoin kuin toiminnan valvontaa koskevat säännökset ovat avainasemassa. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön valossa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksessa ei ole rikosoikeudellista virkavastuuta koskevaa säännöstä.

Perustuslain 124 § edellyttää myös, että julkisen hallintotehtävän uskominen muulle kuin viranomaiselle on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. On ilmeistä, että "yksityisiä turvallisuuspalveluita" tarvitaan poliisin ja muiden viranomaisten toiminnan täydentäjänä. Toisaalta olisi tärkeää varmistaa, että ehdoton päävastuu järjestyksestä ja turvallisuudesta samoin kuin rikosten torjunnasta ja selvittämisestä huolehtimisesta jää viranomaisille ja että vartioimisliiketoiminnan osuus on todellakin vain täydentävänä. Takeiden luominen nyt tarkasteltavan kaltaisella lainsäädännöllä on kuitenkin vaikeaa.

Helsingissä 30.5.2001

Kaarlo Tuori